粤港澳大湾区碳市场一体化法治保障研究

张叶东[*]

内容提要：粤港澳大湾区碳市场一体化的实现亟需有力的法治保障，这包括立法、执法和司法和三个环节作为法治基础。粤港澳大湾区作为“一国两制”背景下的特色城市群设置，为助力区内的“双碳”目标实现，需要各方密切合作，而其中促进粤港澳大湾区碳市场法治一体化无疑是引领区内“双碳”合作的法治之基，也是区域法治合作在粤港澳这边土地上的生动实践。囿于法律制度的差异，粤港澳大湾区碳市场法治合作面临着立法层面法治碎片化、执法层面法治分散化、司法层面法治冲突化，导致粤港澳三地碳市场法治合作交流不畅通的难题，难以形成一体化法治保障形态。为此，可以在尊重港澳高度自治权的基础上，发挥中央全面管治权与中央对地方（内地）统一领导的作用，以“授权＋协商”的方式加强粤港澳大湾区的法治合作，并灵活运用多种立法协调技术，建构系统完整的粤港澳大湾区碳市场合作法治体系。

关键词：粤港澳大湾区；碳市场；区域法治合作；央地关系；制度型开放

一、问题之提出

粤港澳大湾区碳市场一体化法治建设既是生态文明建设的重要依托，也是涉外法治建设的重要内容。党的二十大报告指出：“要提升我国的对外开放水平……稳妥有序地扩大规则等制度型开放。”同时，“积极稳妥推进碳达峰碳中和”也已被列入党的二十大报告，是推动绿色发展，促进人与自然和谐共生部分所要开展的重点专项工作，推进“双碳”工作将成为我国中长期生态文明建设的关键战略任务。[1]可以预见的是，党中央、国务院在经济发展、能源转型、生态环境保护、技术革新等领域将继续作出决策部署并予以贯彻实施，以坚定信念与有力举措持续推进气候变化应对工作，尤其是碳市场建设工作，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源联动效应。以法治视角考察碳市场建

＊ 张叶东（1996—），男，复旦大学环境资源与能源法研究中心研究员，复旦大学中国金融法治研究院研究员，复旦大学法学院博士研究生，研究方向：环境资源法、气候变化法、绿色金融法，联系电话：15921769925，联系邮箱：zyedong1422@163.com，通信地址：上海市杨浦区国权北路 1380 弄。
本文系国家社科基金一般项目“‘双碳’目标下上市公司绿色治理法律制度研究”（项目批准号：23BX102）的阶段性研究成果。
1 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，载 https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5722378.htm，2024 年 1 月 19 日访问。

设的制度化、规范化水平，将决定“双碳”目标愿景能否实现，在这一法治发展过程中，区域碳市场法治一体化是重点工作。[2]国家之所以高度关注区域合作问题，并对这一问题引起高度重视，是因为特定区域内的环境因素会对区域环境造成共同影响，中国碳市场的法治一体化必然要先从各区域碳市场法治一体化开始破局。我国长三角等地区都在通过合作以开展区域治理工作。其中，在我国推行“一国两制”的形势下，粤港澳大湾区设置了特色城市群，在国际合作方面拥有制度以及关键支点优势，这将助力我国更好地在一定时间内实现“双碳”目标、积极参与各种环保活动进而为全球绿色治理做出杰出贡献。2024 年 1 月 5 日召开的国务院常务会议，审议通过了《碳排放权交易管理暂行条例（草案）》，形成了碳排放权交易管理相关制度，进一步规范碳排放权交易，为我国碳市场的有序发展提供了法律保障。[3]在上位法已经提升到行政法规的基础上，我国接下来在碳市场法治领域要做的就是区域法治一体化直至最终形成法治统一。2024 年 1 月 11 日，中共中央、国务院发布的《关于全面推进美丽中国建设的意见》指出，要“深化粤港澳大湾区生态环境领域规则衔接、机制对接，共建国际一流美丽湾区”。[4]。中共中央、国务院于 2021 年 10 月出台《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，其中提到对粤港澳大湾区进行进一步规划，将该区域作为改善区域布局的一个区域，助力该区域更好地实现低碳发展目标，走绿色发展路线，应进一步加强对当地发展方向的有力引导，明确当地的发展要求。[5]毋庸置疑，粤港澳大湾区也将在绿色低碳政策的引导下，在碳市场法治融合发展的方向上提升一个层次。本文的问题意识在于，既有文献要么集中于粤港澳大湾区合作立法机制构建[6]，要么涉及粤港澳大湾区环境司法执法协调工作，[7]要么聚焦于粤港澳大湾区标准规则衔接，[8]要么仅对内地“双碳”立法和碳

2 参见陈梓铭：《碳排放控制制度体系的构建理路》，载《法治论坛》2023 年第 2 期。
3 参见《要闻：国务院常务会议审议通过<碳排放权交易管理暂行条例（草案）>》，载 https://www.sohu.com/a/750392681_121719042，2024 年 1 月 17 日访问。
4 参见新华社：《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》，载 https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6925405.htm，2024 年 1 月 17 日访问。
5 参见新华社：《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，载 https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5649728.htm?eqid=9f75dcd300031f7e0000000264644303，2024 年 1 月 17 日访问。
6 参见张紧跟：《论粤港澳大湾区建设中的区域一体化转型》，载《学术研究》2018 年第 7 期；参见陈欣新：《大湾区框架内澳门与珠海法律衔接与协同立法》，载《港澳研究》2020 年第 1 期；参见董皞、张强：《推进粤港澳大湾区建设的法律制度供给》，载《法学评论》2021 年第 5 期。
7 参见谢伟：《粤港澳大湾区环境行政执法协调研究》，载《广东社会科学》2018 年第 3 期。
8 参见陈欣新：《大湾区框架内澳门与珠海法律衔接与协同立法》，载《港澳研究》2020 年第 1 期；参见单菁菁、张卓群：《粤港澳大湾区融合发展研究现状、问题与对策》，载《北京工业大学学报（社会科学

市场建设有所提及，[9]研究视野均较为局限，尚缺乏针对粤港澳大湾区碳市场法治一体化建设的专门文献，因此有必要进一步深入研究探索。那么，如何积极稳妥推进碳市场一体化工作，如何破解当前各地碳市场工作各自为政的碎片化现状，尤其是在粤港澳大湾区范围内，三地碳市场存在立法、执法、司法适用冲突的现状，如何破解这样的难题，有待进一步分析研究。因此，仍需从立法等层面对粤港澳大湾区进行梳理，基于对当地现行法治“存量”的了解，在不久的将来，进一步从扩大法治“增量”入手，为碳市场合作提供有力的法治保障。随后，笔者将从实证考察、法理基础和实现路径三个层面入手，促进粤港澳大湾区碳市场法治一体化发展，为粤港澳大湾区碳市场一体化建设提供学理支撑。

二、粤港澳大湾区碳市场法治一体化的实证考察

区域协同法治化是推动新时代法治发展和进步的重大战略举措，[10]粤港澳大湾区法治一体化建设更是这一战略实施的重中之重。尽管“双碳”目标是近期提出的新兴概念，但在法治层面促进粤港澳地区达成法治合作以实现低碳绿色发展是我国的长期夙愿。国家发改委、三地政府共同签订了协议，[11]或者国务院印发的文件，[12]均将“绿色发展”作为基本原则以达成粤港澳大湾区发展合作，并为这一区域的发展提供有力指导，而要想更好地实现绿色原则，就应改变现有的发展模式，走绿色低碳的发展路线。除了中央发布的文件，粤港澳合作协议与低碳绿色发展的主题相关以外，在中央以及地方的法治建设中，都不乏粤港澳大湾区三地碳市场的法治合作实践。

（一）中央及珠三角九市碳市场法治现状

1.立法层面

在分析珠三角九市碳市场的立法现状时，首先需关注的是中国碳市场制度体系的构建过程，尤其是从中央到地方的制度架构。[13]层级性立法是我国法律体系

版）》2020 年第 2 期。

9 参见张梓太、张叶东：《实现“双碳”目标的立法维度研究》，载《南京工业大学学报（社会科学版）》2022 年第 4 期；参见宾晖、张叶东：《关于中国碳市场建设和发展的若干思考》，载《环境保护》2022 年第 22 期；参见张叶东：《“双碳”目标背景下碳金融制度建设：现状、问题与建议》，载《南方金融》2021 年第 11 期。

10 参见金梦：《立法者心智：区域协同立法机制构建的动因》，载《法学》2021 年第 1 期。

11 《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》，载 http://www.cnbayarea.org.cn/introduction/content/post_165588.html，2024 年 1 月 17 日访问。

12 《粤港澳大湾区发展规划纲要》，载 https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5370836.htm，2024 年 1 月 17 日访问。

13 参见宾晖、张叶东：《关于中国碳市场建设和发展的若干思考》，载《环境保护》2022 年第 22 期。

构造的主要特点。对中央的制度架构进行分析，我国将《宪法》作为基本大法，为《宪法》赋予了至高无上的法律地位，其中与国家义务等相关的规范是我国碳市场立法框架的立根之本。[14]而我国内地碳市场立法框架目前由行政法规、行政规章以及规范性文件等共同构成，尚缺乏法律位阶的顶层规则。本质上，我国生态环境问题可归结为高碳能源结构、能源较高、产业结构问题，碳排放问题与排污问题如出一辙，[15]在我国碳市场领域，与该领域法律适用问题相关的法律，源自于环保（或治理）等相关的法律。我国将地方试点工作作为建设碳市场的着眼点。自 2011 年以后，国家发展改革委准予北上广等多地试点进行碳排放权交易，全国碳市场于 2021 年 7 月 16 日上线交易，[16]在碳交易方面初步建立了与我国国情相符的制度框架，初步培养了碳交易市场，使之更好地服务于碳排放管理，初步取得了一定成效，有效降低了降碳成本，[17]这也表明我国碳市场步入全新的立法发展阶段。对于碳市场的立法问题，《立法法》中做出了相关规定，其中第 88、89 条和 91 条指出，中央、地方层面的立法分别是指全国碳市场立法、珠三角地区九市的碳市场立法，后者包含了地方政府发布的法律规定以及规章制度，其效力层级也存在一定差异。[18]地方性立法普遍具有鲜明的特色，而中央出台的基础性法律往往包含了原则性、概括性规则，地方立法针对中央立法做出了更加具体的规定。在这种形势下，在碳市场的立法方面，珠三角九市应逐步与中央保持同步，从而提升碳市场制度体系的 效率。例如，广东省发布了《广东省环境保护条例》等法规，这些省级层面的地方性法规普遍对省域内的大气污染监督治理等问题明文规定。市级行政区划层面，广州等地也在不断颁布并改善法律规定、规章制度。[19]例如，《广州市生态环境保护条例》于 2021 年 10 月通过表决，对当地的双碳目标、碳普惠以及碳减排做出明文规定；自 2021 年 9 月以后，深圳市人大常委会推行对当地大气污染防范与治理问题做出专门规定的《深圳经济特区生态环境保护条例》，并通过生态系统生产总值核算体系等机制将整体环境治

14 参见王江：《论碳达峰碳中和行动的法制框架》，载《东方法学》2021 年第 5 期。
15 参见黄润秋：《把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局》，载《环境保护》2021 年第 22 期。
16 上海环境能源交易所：《全国碳市场于 2021 年 7 月 16 日正式启动上线交易》，载 https://www.cneeex.com/c/2021-07-16/491247.shtml，2024 年 1 月 18 日访问。
17 参见宾晖、张叶东：《关于中国碳市场建设和发展的若干思考》，载《环境保护》2022 年第 22 期。
18 参见杨解君：《“双碳”目标下发展与安全双赢的法治实现——基于总体国家安全观的探讨》，载《江海学刊》2023 年第 3 期。
19 张梓太、张叶东：《实现“双碳”目标的立法维度研究》，载《南京工业大学学报（社会科学版）》2022 年第 4 期。

理纳入日程。佛山等多地尽管并未出台专门的地方性法律规定或规章制度，但可以参照中央、省级层面的地方性法律规定或规章制度来开展当地的碳市场立法工作。

2.执法层面

粤港澳大湾区碳市场法治一体化最关键的环节是实施，[20]而这一环节离不开监管部门的执法行为。目前，粤港澳大湾区碳市场存在监管体制碎片化和信息披露形式单一的问题，在缺乏上位法依据的情况下，尤其是粤港澳大湾区这样跨法域、跨区域协同立法并无太多先例可循的情形下，仅仅依靠生态环境部应对气候变化司这一个部门，不论是职权范围上，还是专业能力上都难以统摄碳交易的监管职责。[21]随着全国碳市场的铺开以及各方参与主体的加入，企业由于不熟悉碳金融市场相关规则或者企图钻法律漏洞牟利，必然会产生大量违法行为，碳金融市场监管部门是面向企业违法的直接主体，必须首先就企业违反碳金融市场核查、报告、交易和履约的违法行为做出处理决定。具体来看，碳市场法治一体化过程汇总，在政府监管方面仍存在监督管理不力等多样化的问题。这是由于国家干预在碳市场执法阶段发挥着重要作用，在我国放大对碳市场的管制的情况下，政府应进一步履行监管责任，监督交易主体是否履行合约，对其交易行为是否合规进行监管等等。这也导致政府的管制成本大幅增长，政府监督管理力度较小、无法进行有效干预等问题接踵而来。监管主体逻辑混乱、行政内部无法顺畅协调、多元主体同时设计监管体制等问题的存在势必会导致信息不对称问题愈演愈烈，进而降低监管效率，甚至引发形式化问题。以下因素的存在均会引发这一现象：首先，未能建立成熟的信息公开制度降低了监管力度。二是权力寻租问题的存在会对市场的稳定发展带来负面影响。三是监管主体混乱，存在多头监管的弊端。而这些问题的重点在于碳市场监督管理和违法行为处罚不力。以广东深圳某电子科技有限公司行政处罚案为例，尽管该公司多次未足额清缴碳排放配额而被处罚，公司也已经进入破产阶段，但是公司仍不履行其清缴义务，且无视行政机关作出处罚的情况，行政机关也无法进一步作出处罚措施。[22]上升到治理维度来看，政

20 [德]阿图尔·考夫量、温弗里德·哈斯默尔：《当代法哲学和法律理论导论》，法律出版社 2013 年版，第 10 页。

21 参见云静达：《全国统一碳市场的法治化建构：价值平衡与路径借鉴》，载《学术交流》2023 年第 8 期。

22 （2021）粤 03 破申 997 号深圳艾迪斯电子科技有限公司裁定书，载 https://pccz.court.gov.cn/pcajxxw/pcws/wsxq?id=96B0B33C1269CF7A227603804AA4E669，2024 年 1 月 18 日访问。

府治理与市场需求之间的冲突导致碳交易市场化程度不高，具体表现为碳排放权的法律属性不明、碳排放权交易依据不足、监管主体治理能力有限等。[23]同时对于未按规定报告碳排放、超过排放配额或操纵市场等违法行为，《广东省碳排放管理试行办法》第六章第 35 条~39 条已规定相应的处罚措施，包括罚款、市场准入限制等，旨在确保广东省碳市场的规范运作和“双碳”目标的实现，但这一规则如何进一步延展到粤港澳大湾区并与港澳进行衔接协调，有待进一步分析研究。

3.司法层面

从全国范围来看，粤港澳大湾区碳市场相关的司法案例越来越受到关注，尤其是有两个司法案例已经被列入最高法发布的司法有序促进双碳目标实现的代表性案例。[24]最高法于 2022 年 7 月 25 日出台《关于为加快建设全国统一大市场提供司法服务和保障的意见》，其中提到，通过研究出台相应的司法政策，进而为我国“双碳”目标的顺利实现提供有力支持，对与碳排放配额等样的纠纷案件进行妥善审理，进而更好地改善碳排放权交易机制。正确地适用民法典绿色原则以及条款，对与碳排放相关的问题进行进一步梳理，改善与碳排放权等相关的纠纷案件的裁判规则。[25]基于“双碳”战略全国一盘棋的政治考量，我国采取从地方先行到中央统筹的改革策略，逐渐将碳排放权纳入要素市场配置改革总盘子。因此，粤港澳大湾区作为重要的区域一体化协同示范区，必须在绿色低碳发展与应对气候变化领域，尤其是区域碳市场方面开展先行先试，总结司法实践经验，为全国碳市场发展提供助力。2021 年 9 月，广东省政府印发《深入推进资本要素市场化配置改革行动方案》，其中指出基于广东碳排放权交易市场，通过进一步研究创建粤港澳大湾区碳排放权交易市场，吸引香港、澳门地区的投资基金以达成广东碳市场交易，构建碳排放权跨境交易机制。[26]因此，粤港澳大湾区范围内的法院在处理与碳市场相关的纠纷时，不仅应当考虑传统的民商法规则、行政法规则，以及传统的环境法规则，还需要考虑基于碳市场的特殊规则，包括如何

---

23 参见顾向一、祁毓：《迈向合作治理：我国碳排放权交易治理体系的重构》，载《江苏社会科学》2023 年第 5 期。

24 参见最高人民法院：《司法积极稳妥推进碳达峰碳中和典型案例》，载 https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-389341.html，2024 年 1 月 18 日访问。

25 参见最高人民法院：《关于为加快建设全国统一大市场提供司法服务和保障的意见》，载 https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-367241.html，2024 年 1 月 18 日访问。

26 参见广东省人民政府：《关于印发广东省深入推进资本要素市场化配置改革行动方案的通知》，载 http://www.gd.gov.cn/zzzq/zxzc/content/post_3550483.html，2024 年 1 月 18 日访问。

界定碳排放权的法律性质、如何处理碳排放权交易过程中的纠纷，以及如何保障碳市场交易的公平性，确保信息披露完整准确。从当前广东的司法实践观察，可以发现碳排放履约管理存在巨大漏洞，容易被企业钻空子牟利，以（2020）粤01 民终 23215 号为例，该案中法院并未对碳交易所配额审核注意义务进行具体分析，法院缺乏审理碳交易案件的经验，也影响了各方碳交易的积极性和合理预期。具体来说，由于碳交易所在程序设计过程中忽视了类似于证券交易的券款对付功能，因此不能像证券交易一样有对交易机构的限制，导致碳交易所经常出现随意划拨配额的情形。[27]再以深圳翔峰容器有限公司诉深圳市发改委一案为例，该案中法院没有对碳排放配额年度履约数量的计算标准进行界定，缺乏碳排放核查标准界定这一关键环节。因此，法院在处理这类案件时需要具备足够的专业知识，并可能参考国际层面区域碳市场的司法案例及经验总结，比如欧盟碳市场。[28]

（二）香港特别行政区碳市场法治现状

1.立法层面

香港碳市场在粤港澳大湾区碳市场中的定位是国际化交易、定价和金融中心，为粤港澳大湾区建设提供持续不断的经济支撑。[29]香港碳市场所在的法律环境非常独特，且以市场导向为显著特征，与内地相比，香港的法律体系与普通法较为趋近。我国香港地区的法律体系主要为不成文法，尽管当地的法律实践主要基于法官释法以及政令进行，但当地的立法机关也会及时顺应时代发展规律提出方案或新增、完善香港法例内容。在降低碳排放的工作上，香港特别行政区取得了良好成绩。2020 年碳排放规模同比已下降 20%。除此以外，有别于澳门特别行政区等地区，香港的碳达峰目标已于 2014 年实现，《香港 2020 年施政报告》中更是对外宣称，当地的碳中和目标将在 2050 年前实现。这些成绩在某种意义上与香港地区建立的较为完善的低碳法律体系密不可分。2022 年 7 月 5 日，香港交易所宣布成立香港国际碳市场委员会，同时香港交易所也与广州碳排放权交易中心有限公司（广州碳交所）签订了合作备忘录。其中指出双方将共同合作，对区

27 参见微碳（广州）低碳科技有限公司、广州碳排放权交易中心有限公司合同纠纷二审民事判决书，（2020）粤 01 民终 23215 号。
28 参见樊东星、张叶东：《欧盟碳交易监管体系对我国的启示》，载《福建金融》2023 年第 1 期。
29 参见新华社：《中共中央 国务院印发<粤港澳大湾区发展规划纲要>》，载 https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm?eqid=ff65296400053927000000066645c961b#1，2024 年 1 月 19 日访问。

域碳市场的进一步发展进行积极探索，建立与粤港澳大湾区发展现状相符的自愿减排机制。在此大背景下，香港的碳市场立法也随之成为重要议题。[30]《香港气候行动蓝图》提出减碳有价思路，以发电为例，基于香港的环境因素和地少人多，在香港大规模发展太阳能和风能等可再生能源的潜力相对有限，此时应当积极构建碳市场并充分发挥碳市场的作用。[31]例如，香港特别行政区政府于 2018 年订立《管制计划协议》，发布并推行“上网电价计划”。该协议指出，对于私人开发的可再生能源，香港特别行政区政府将为这两家公司以高于常规的价格进行收购提供有力支持，为政府部门与企业、社会之间共同建立良性关系提供了启示。[32]

2.执法层面

目前，香港的碳市场还处于筹备和试运行阶段，相关实践相对较新，但已经开始展现其对市场运作的重要影响。因此，对于香港碳市场执法的分析属于未雨绸缪。在英国行政法的深远影响下，香港的行政法以行政程序立法等为主，其宗旨在于使政府行为更加规范化，并为其行为的合法性提供有力保障。香港碳市场执法也遵守前述的法理。为了减少碳排放，香港开始为碳定价，这就必须拥有足够的信息披露才能做到。可以预测的是，香港碳市场的执法将集中于信息披露领域，尤其是 ESG 层面的信息披露。香港按照逐步深入的发展原则建立了 ESG 信息披露机制，循序渐进地对信息披露做出更为严格的要求。港交所于 2021 年 11 月颁布了《气候信息披露指引》，该文件采用了 TCFD 披露标准，其中纳入了 TCFD 的多项主要建议，并于 2025 年前强制推行与 TCFD 建议相符的标准进行信息披露。可以预见的是，香港特别行政区政府会在碳市场监管机制上采取较为灵活的措施，同时也会对碳排放报告和碳排放核证方面也有一定的要求，以确保碳市场信息的真实性和可靠性。然而，在碳市场的执法过程中，如何确保市场参与者遵守规则、如何处理违法排放行为，以及如何平衡市场发展和环境保护的关系等，这些都要与粤港澳大湾区范围的碳市场进行交流、互动和衔接，尤其是借鉴内地碳市场的相关经验。

30 参见《香港立法会议员黄元山：发展自愿碳市场对香港具有重要意义|2022 香港资本论坛》，载 https://finance.jrj.com.cn/2022/12/09123737200973.shtml，2024 年 1 月 18 日。
31 参见香港特别行政区环境保护署：《香港气候行动蓝图 2050》，载 https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/pdf/cap_2050_tc.pdf，2024 年 1 月 18 日。
32 GovHK 香港政府一站通：《管制計劃協議》，载 https://www.gov.hk/tc/residents/environment/sustainable/energy/schemeofca.htm，2024 年 1 月 18 日。

3.司法层面

与执法层面的探讨一样，由于香港碳市场尚在孕育发展阶段，对于香港碳市场司法层面的分析属于前瞻性分析。笔者认为香港碳市场会侧重于市场机制的引导和民商事调节手段的运用，更多强调碳交易的合同自由和市场准入的灵活性，同时还重视对环境保护目标的体现，如通过法律手段促进绿色金融的发展，以及鼓励企业采取低碳技术和清洁能源，并采取更加灵活和市场友好的方式，旨在激励企业和市场主体积极参与到气候行动之中。香港长期以来都是国际金融中心，基于碳市场与内地间的关联，香港拥有一定优势，这对于香港的市场多元化建设具有重要的意义。尽管目前香港的碳市场交易较少，但是目前正在建设香港国际碳市场 Core Climate 这一国际碳市场，这也是全球第一批用离岸人民币进行的自愿碳市场交易，对于在香港用人民币进行交易、未来香港离岸人民币市场的发展，以及香港在人民币国际化中扮演的角色至关重要。因此，香港的司法实践在碳市场领域还在不断发展中，法院在碳市场方面的说理、解释和判决，对于指导碳市场行为、解决碳市场纠纷以及推动碳市场健康发展起着至关重要的作用。随着碳市场的不断发展和成熟，预计香港在碳市场相关的司法实践将会更加丰富和深入，并为内地碳市场发展提供助力。

（三）澳门特别行政区碳市场法治现状

1.立法层面

澳门特别行政区碳市场的建设正如火如荼地开展，这离不开澳门特别行政区政府的立法支持。2021 年 7 月 22 日，贺一诚在会议上指出，澳门特别行政区政府会将“双碳”工作落实到位，力求在 2030 年或以前实现碳达峰目标。[33]在法律架构的问题上，澳门特别行政区一直致力于建构完整的绿色法律体系，尤其是针对澳门碳市场的立法框架设计。因此，澳门特别行政区的碳市场立法体现了其特殊的行政和法律背景。由于澳门的经济结构和资源限制，其在碳市场立法上采取了不同于内地和香港的策略。成文法在澳门特别行政区的法律体系中占据了主导地位，当地的立法框架由法律、行政法规等共同构成，对于环保问题，《澳门基本法》中做出了明文规定，其中第 119 条提到“澳门特别行政区政府应积极履行环保的基本职责”。对此，当地通过《环境纲要法》，在当地的环境政策中将

33 张敏新：《澳门特区行政长官贺一诚：“基建论坛”为推进国际基础设施贡献力量》，载《中国基建报》2021 年 7 月 24 日第 1 版。

空气治理作为一项基本要素，通过制定制度、发布一般性原则和从立法层面进行约束。另外，当地还在《澳门刑法典》中纳入特定的空气污染行为，通过明确法律后果进而约束碳排放行为。澳门采用立法的形式改善行政职能架构进而与低碳能源改革保持同步。澳门行政长官于 2020 年修订了第 14/2009 号行政法规，按照第 38/2020 号行政法规的规定，自次年年初起，由环境保护局统一履行之前由原能源业发展办公室来履行与能源规划等相关的职能。这一职能调整使得当地的能源政策与方案更加匹配当地的环境法律体系，并为促进澳门碳市场的发展起到了良好的促进作用，也为当地更好地实现“双碳”目标提供了有力支撑。当地还在立法中做出规定，要求在一般法律义务中纳入环境质素的保护内容，[34]并对工业等多个领域的排污标准做出分别规定，为获得碳市场底层数据、更加高效地进行低碳治理奠定了法律基础。同时，澳门的碳市场相关立法还注重于公众教育和意识提升，通过法律规定，澳门政府推动公众理解和参与低碳生活方式，以及企业在碳减排方面的责任。此外，澳门在立法中也重视与国际碳减排标准的接轨，尝试通过立法促进澳门在国际碳市场中的参与和合作。

2.执法层面

澳门特别行政区在碳市场执法层面大有可为，它是打造绿色低碳生态岛的最佳试验地和衔接连通国内国际碳市场双循环、碳标准衔接联动的枢纽节点，可服务全球贸易绿色转型、助力国家产业绿色升级，促进外贸绿色增长。澳门特别行政区在碳市场监管方面面临较多挑战，由于澳门的碳市场相对较小且发展阶段不成熟，有效的监管机制和执法能力的建立是澳门面临的主要问题。葡萄牙行政法对澳门行政法带来了深远的影响。尽管在澳门回归以后快速在立法上实现了本地化发展，但当地出台的基本法指出，澳门并未更改之前的法律体系，依然保留原有法系的特色，依然采用了法国模式，当地的行政行为享有无需通过司法复核、优先执行的特权，并交由行政法院负责行政活动的审理工作，公共行政的职能在于保障公共利益。澳门依然推行公共行政体制，该体系也被命名为“执行式行政”。在行政法方面，澳门的发展模式并非单一的“控制”模式，只是注重提升行政效率，并以澳门现行的《行政程序法典》为代表；这种发展模式也并非单一的“控权”模式，只注重对相关机关单位以及人员进行监督。而是实现二者的和谐发展，

34 如第 11/99/M 号法令第 4 条规定：“工业场所之所有人、经理以及一切实际管理该等场所及其工业单位之人，应促使对适用于工业活动之规范性规定之遵守，以确保人身及财产之安全，并确保环境之质素”。

这与大部分地区的发展趋势相吻合。在澳门回归以前，澳门的环境规章以《环境纲要法》等为主；通过环境委员会的设置作为帮助总督出台当地环境政策的澳门总督的咨询机构；此外，环境委员会是在行政以及财政两个层面拥有双重自治权的公务法人，拥有法律人格，主动履行调解环境纠纷、处理环境投诉案件的职能，对环境许可证提出建议，对环境规章是否被严格遵守与执行进行大力监察等等。这些均从法律层面为碳市场的执法奠定了基础。澳门回归以后，在当地经济不断发展的形势下，由此引发的环境问题愈演愈烈，澳门仅凭环境委员会的力量不足以使环境问题得到有力解决，在撤销环境委员会的基础上，澳门特区政府建立了负责对环境政策进行深入研究与有效执行的公共部门——环境保护局，要求该部门履行 23 项职能。并设置了专门的咨询机关。由此可见，在内地“双碳”不断强化的情况下，澳门特区也在大力进行碳市场执法。另外，当地的环境法中仍存在形形色色的“环境指引”，也给执法行为带来了极大影响。这些环境引导并非实质性的法律规定，是在行政执法阶段由行政机关在对一些存在仔细说明需求的技术性事项所做出的具体规定，旨在正确地将环境法律规定落到实处。

3.司法层面

由于澳门碳市场尚在孕育发展阶段，对于澳门碳市场司法层面的分析尚属于前瞻性分析，也缺乏司法案例去进行具体分析。但是总体来看，澳门碳市场进入司法程序时，应当与执法层面的分析类似，要反映对环境保护和市场规范兼顾平衡。澳门法院在处理这类碳市场司法案件时，不仅需考虑到包括澳门《民法典》在内的民商事规则衔接，还需要根据碳市场的特殊性以及澳门《环境纲要法》相关要求进行具体适用。《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》于 2023 年 1 月通过审议，其中针对合作区的制度型开放问题做出了规定，其中第 56 条指出，“应为合作区快速进行规制等制度型开放提供有力支撑，循序渐进地建立民商事规则制度体系，与澳门以及国际发展水平保持同步。”这表明，澳门法院在处理碳市场纠纷时，会根据不同区域的具体情况进行法律适用。而且随着碳市场的逐渐成熟，预计澳门在碳市场相关的司法实践将会更加丰富和细化。

三、粤港澳大湾区碳市场法治一体化的法理基础

针对粤港澳三地碳市场的法治情况进行实证考察后，可以看出当前构建粤港澳大湾区碳市场法治一体化合作机制的必要性。在进行制度构建之前，必须对粤

港澳大湾区碳市场法治一体化的法理基础进行深入分析，涉及粤港澳大湾区法治建设和全国“双碳”一盘棋两个维度。立足全球视野，碳排放不受到约束将导致世界各国的平均气温上升，导致冰川融化、世界各国高频地出现强降雨等极端天气，这些生态环境问题的出现将对人类自身的生存与发展带来恶劣影响。而碳市场作为减缓气候变化的重要政策工具，是以市场激励的手段促进碳减排。因此，对于碳市场的认知，不但应对碳减排问题引起高度重视，更应将该问题作为应采取有力措施加以改善的气候环境问题。实现“双碳”目标，必须要从权力－权力维度、权力－权利维度和权利－权利维度三个维度进行深入剖析。[35]这表明与碳市场相关的碳义务也是粤港澳大湾区所应通过合作共同履行的义务，而不局限于宏观层面的国家义务或由政府等单一主体来履行的义务。因此，相应的法制也在法治领域内为当地碳市场进行合作起到了有力的支撑作用。

（一）国家环境义务统摄央地法治

在“一国两制”的背景下，中央与地方在碳市场层面的统筹与法治实践的协调是实现国家环境保护目标尤其是“双碳”目标的关键。碳市场背后的气候变化减缓问题本质上是气候环境危机所引发的，因此还是要更加深入地分析环境要素。环境要素具备双重性质，它既具备一定的公共性，又具备一定的公益性。在某种意义上，环境权无法由私人履行，公众将依托于公共信托让渡公权力，由机关部门行使环境的部分使用权以及管理权，进而为公众的正当权利与利益提供有力保障，[36]而接受委托机关也应履行应尽的义务，通过采取有力措施从而在保护环境方面做出杰出贡献，并以理性地履行应尽的义务，在行使权力的过程中有所克制，以免导致公民权利受到侵害，这也在理论层面上为国家履行环境义务提供了依据。国家环境义务根据中央与地方的权限划分，可以分为中央环境义务和地方环境义务。而粤港澳大湾区所涉及的环境义务是更为特殊的区域地方环境义务，其以《宪法》等法律为法律依据，通过 “中央出台政策、地方主动行使权力以开展立法工作、粤港澳三地共同订立府际协议”进而促进法治的和谐发展。[37]按照《粤港澳大湾区发展规划纲要》的相关规定，粤港澳大湾区会将合作发展等发展理念有机结合起来开展一体化建设工作。其中，绿色发展的重要亮点在于可持续发展理

35 张梓太、张叶东：《实现“双碳”目标的立法维度研究》，载《南京工业大学学报（社会科学版）》2022年第4期。
36 Roesler S M, The Nature of the Environmental Right to Know, Ecology Law Quarterly, February, 2012, 989-1048.
37 江国华、谢海生：《粤港澳大湾区法治深度协同的构想与进路》，载《地方立法研究》2022年第4期。

念，其宗旨在于达成共识、凝聚力量，进而在为当代人及其子孙后辈的需求满足能力提供保障基础上，为粤港澳大湾区的和谐发展起到良好的推动作用，使国民的美好生活需求得到满足。因此，不同于常规意义的地方与中央的环境义务关系，当地所涉及的环境义务与中央环境义务之间的关系具有以下特点：第一，在环境义务方面，中央发挥着统筹作用。在出台环境政策时，中央政府的目标在于实现全国的环保以及长期发展目标。《宪法》是约束公权力并为公民权利提供有力保障的基本法律。对于国家的环境义务，《宪法》中做出了明文规定。首先，依托于公有制的基本制度，《宪法》对自然资源的归属问题做出了明文规定，其中第9条指出国家是自然资源的所有者，在为国家赋予所有权的同时，也意味着国家在自然资源的保护与合理利用上应承担相应的责任。另外，《宪法》对国家的生态环保问题做出了明文规定，其中第26条指出国家应对污染问题以及其他侵害进行大力防范与治理。第89条指出国务院应履行相应的领导以及管理职权，使我国在城乡建设等工作上取得更好的成果。这些法律规定都将国家作为履行环保义务的主体，并指出国家在治理环境上责无旁贷。从宪法指向的角度进行分析，在序言、第33条与人权保障相关的规定上也明确指出国家应履行环境保护与治理的义务。其次，粤港澳大湾区的地方环境义务有其自身的特点，进而形成了粤港澳大湾区碳市场的独特形态。粤港澳大湾区辖区内的各地方政府在贯彻落实中央提出的国家环境目标尤其是“双碳”目标时，必须在建构粤港澳大湾区碳市场法治体系过程中，考量粤港澳三地的特殊环境条件和经济社会发展水平。因此，粤港澳大湾区碳市场一体化不仅要遵循中央的指示精神，更要结合粤港澳大湾区的区域实际情况。

要想在法治领域内促使粤港澳大湾区达成碳市场合作、统筹开展立法工作，就应捋顺三个关系：其一，大湾区所涉及的三个地区之间的关系；其二，中央与广东省的关系；其三，中央与港澳的关系。其中，应优先妥善解决第三种关系，协调港澳地区的高度自权与中央所拥有的全面管治权。尽管《宪法》已将国家作为履行环境义务的主体，但粤港澳大湾区是否能在“一国两制三法域”的背景下进行“双碳”合作立法的本质问题在于港澳地区能否依托于其所具备的高度自治权不受国家管理体系的约束，国家是否能对这些地区行使相应的权力以进行统筹监管。2014年6月10日，国务院新闻办公室出台了《“一国两制”在香港特别

行政区的实践》白皮书（以下简称“一国两制”白皮书），其中指出中央可以直接对香港行使权力也可以为当地授予相应的权力按照法律规定进行自治，中央可行使相应的监督权，这些都是中央对港所拥有的“全面管治权”的重要内容”。[38]大体上，该权力包含特别行政区的创制权及其政权机关的组织权等内容。按照“一国两制”白皮书的规定，全面管治权包含上述列出的权力，但不只包含这些权力。中央拥有相应的权力可全面管治或监督享有高度自治权的澳门特别行政区。例如，全国人大常委会发布的一项文件中就要求三个主体共同实施，这三个主体分别为澳门特别行政区、内地相关方面、依法对其他主体进行指导与监督的中央。[39]从中不难看出，在法治合作上，粤港澳大湾区势必涉及三个主体的关系，也只能在中央依法对港澳地区行使“全面管治权”的基础上进行合作。在合作实践中，无论是权力还是法律，鲜有以单一的形式出现。权力与法律互相渗透是特定社会秩序的典型表现形式。[40]粤港澳大湾区涉及多个地区的多重关系，主要涉及广东省、港澳地区、珠三角九市三个地区，涉及这三个地区之间的立法关系以及中央与这三个地区的法律关系，这三个地区都以中央为共同上级，因此需由中央进行统一指导与统筹。全面管治权是中央对特别行政区的管治权，这项权力与一国主权相对应，国家宪法在法律层面上为主权设立奠定了基础。因此，港澳地区尽管无需履行积极义务，即宪法中规定的与社会主义制度相关的义务，但依然需履行消极义务即不违反该制度，且旨在实现“双碳”目标的碳市场与气候环境问题相关，原本不具备任意一种社会制度的性质，并且国际法上将中国作为一个应履行国际义务的国家主体。因此，在国家对港澳地区的事务治理问题上，国家应履行宪制责任。为国家整体的环保目标实现、“双碳”战略的推行起到良好的促进作用。对于与港澳地区的碳市场有关的事宜，中央可行使监督权，内地也能在中央授予相应权限的前提下与港澳地区针对碳市场进行法治合作。

（二）立法权限划分指导法治合作

粤港澳大湾区的立法权限划分，以及三地的法治合作是一个复杂但必要的过程，因为粤港澳大湾区建设是在特殊的制度环境下进行的区域合作，对标国际一

---

38 中华人民共和国国务院新闻办公室：《“一国两制”在香港特别行政区的实践》，载 http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/2014/32252/32256/Document/1390950/1390950.htm，2024 年 1 月 19 日访问。
39 参见栗战书：《坚定不移走“一国两制”成功道路确保宪法和澳门基本法全面准确有效实施——在纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施 20 周年座谈会上的讲话》，载《中国人大》2019 年第 23 期。
40 参见[美]埃德加・博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社 1999 年版，第 20 页。

流湾区高度开放、创新驱动和协调发展的目标愿景，实现区域内生产要素的自由流动，完善区域合作治理的制度框架。因此，粤港澳大湾区的法治合作与制度框架本质上是复合形态的，粤港澳大湾区合作立法的法治框架既包含了《宪法》对应的内地法律体系，又包含了与《香港特别行政区基本法》对应的特别行政区法律体系。[41]党中央为促进地方经济发展，做出了建设粤港澳大湾区的重要规划，这项规划具有重要的战略性意义，也在新时期为适应我国不同领域的改革工作树立了典范、起到了良好的引领作用。当地不能一味依靠政策支持以实现法治的进一步协同发展，更为关键的是大力进行法治供给，依托于系统化的法治为当地的一体化建设提供有力保障，紧扣“五大体系”[42]的目标，提升多元主体的法域治理能力。法治具备“系统化”的特点，这也要求优先发挥理念的引导作用，改变传统的发展思路，更好地实现法治协同建设，利用法治思维为当地的一体化建设起到良好的推动作用。应在制度支撑的前提下发挥理念的引导作用，当地应基于科学的制度体系以形成法治进一步协同的基本理念。而制度创设中含有立法的基本功能。因此，要想切实将四大发展理念落到实处，就应建立粤港澳大湾区立体化立法机制。依托于三大发展极，粤港澳大湾区在法治领域内的协同治理格局已基本建立。横跨三大法域、辐射范围广泛的粤港澳大湾区有着含政策性规则等立法规则在内的较为错综复杂的规则体系。有学者将“政府主导型”法治演进方式作为切入点，指出区域性行政协议等共同形成其主要的法律治理机制，希望通过建立公平法制等多样化的方式为区域法治的和谐发展起到良好的推动作用。从中不难看出，明确立法权限是推动粤港澳大湾区实现和谐发展并在法治领域内达成市场合作的前提条件。特别是在区域内促进碳市场法治的融合发展，更离不开相关制度的有力支撑。《香港特别行政区基本法》等法律尽管对港澳地区无需推行非附件三规定的一般的全国性法律做出了明文规定，但《宪法》是一国设立主权的立根之本，在制度存在一定差异的情况下，依然可适用该法律，并且依然具备相应的法律效力。此外，宪法提供了基本的框架以进行国家立法、建立相应的社会制度。宪法拥有至高无上的法律效力，其法律效力优先于任意一种部门法，也优先也任意一种地方法。因此，港澳两地的宪制基础由《宪法》等法律共同构成。

41 参见邹平学：《粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨》，载《青年探索》2022 年第 4 期。
42 即加快形成完备的法律规范体系，高效的法治实施体系，严密的法治监督体系，有力的法治保障，形成完善的党内法规体系。

[43]在制度方面，《宪法》等三部法律为粤港澳碳市场法治工作的协同开展奠定了基础。

第一，在粤港澳大湾区促进碳市场法治一体化发展的过程中，《宪法》等三部法律明确了主权管辖的基础。有别于我国内陆地区，尽管港澳推行独特的社会制度，并且可以在 50 年内依然沿用资本主义方式，但不同的社会制度以及法律体系并不会动摇中央对港澳地区的主权基础。在序言中，《香港基本法》提到“确认将中国政府对于香港的行使主权的恢复时间定为 1997 年 7 月”。在序言中，《澳门基本法》提到“确认将中国政府对于澳门的行使主权的恢复时间定为 1999 年 12 月 20 日”。从中不难看出，自港澳相继回归以后，港澳的管领权便由中央主导，地方可以在同一主权管领的基础上进行事务合作。

其次，《宪法》等三部法律规定中央的权限授予是港澳自治权力的来源。粤港澳大湾区应加强“一国”、有效利用“两制”以推进区域内的建设工作，妥善处理二者之间的关系，并按照这个基本原则在法治领域内进行合作、将不同的规则衔接起来。粤港澳大湾区建设是一项空前的重要工程，要求设计者花费更多的心血。而粤港澳大湾区也能有效利用法治这种法宝利器来进一步开展建设工作，这也是促进三地实现一体化发展的最大公约数。对此，仍需以法治理念来促进区域内的法治合作，实现各种法律规则的顺畅衔接。粤港澳大湾区以《宪法》等三部法律为基础通过中央出台政策、三地签订协议、地方积极行使权利以开展立法工作来促进法治的一体化发展。“一国两制”是指港澳地区依然属于国家管理体系。我国两个特别行政区所制定的基本法均对特别行政区的自治问题做出了相关规定，其中第 2 条均指出，特别行政区在全国人民代表大会授予的权限下按照本法的规定进行高度自治，享有行政管理权等多项权限。这两部法律均在第 12 条中指出：特别行政区是中央人民政府直辖的地方行政区域，该区域享有高度自治权。《宪法》中规定应由全国人大设立特别行政区、决定其制度。因此按照《宪法》等三部法律的规范逻辑进行分析不难得知，尽管我国的两个特别行政区被赋予了高度自治权，但这些权力依然是在国家最高权力以及立法机关授予权限的基础上被赋予的，且二者均由中央人民政府直辖，中央可以针对两地的合作事务进行统筹管理、行使监督权等等。

---

43 乔晓阳：《中央全面管治权和澳门特别行政区高度自治权——在纪念澳门基本法颁布 25 周年学术研讨会上的讲话》，载《港澳研究》2018 年第 2 期。

最后，在我国发展局势中融入香港以及澳门特别行政区也是《宪法》等三部法律确立的基本方向。《宪法》等三部法律为粤港澳大湾区的合作立法提供了不同维度的方案。尽管这三种法律中并未将中央授权立法等作为一项具体的制度规定，但如果对这三部法律的规范逻辑进行梳理，不难发现在实践中依然可以适用此类制度。如针对香港特别行政区、澳门特别行政区的立法权衔接问题，我国两个特别行政区所出台的基本法中均对中央对这两个区域的法律备案制度做出了明文规定，我国两个特别行政区所出台的基本法中也都对两个区域的法律解释制度做出了明文规定，[44]也明确了港澳居民对于内陆地区的立法事务的参与途径。[45]而中央也可结合我国两大特别行政区的性质定位，通过中央授权的方式在两个特别行政区所制定的基本法中纳入全国人大常委会制定的法律，进而在香港特别行政区以及澳门特别行政区适用全国性法律。[46]从中不难看出，香港以及澳门特别行政区的发展与我国内陆地区的发展并不是互相割裂的，尤其是碳市场合作问题是一项与三地发展、国家发展甚至是全人类的发展息息相关的重要课题，“双碳”目标的实现也是一项与三地发展、国家发展甚至是全人类的发展息息相关的重要课题，三地应以《宪法》等三部法律为基础，并将在我国内陆地区推行的《立法法》建立的制度作为基础加大法治合作力度。

四、粤港澳大湾区碳市场法治一体化的实现路径

由于粤港澳大湾区并未推行统一的法律制度，在碳市场的法治合作问题上，粤港澳大湾区亟需通过合作以协调解决形形色色的具体问题，如果采用过于硬性的手段解决问题并不合适，也不适合采用过于软性的手段解决问题，这是由于现行的软性交流机制难以切实发挥作用，而采用统一立法的硬性手段来解决问题并不妥当，只有建立法治一体化合作机制才是有效策略。只要按照合作互惠的思想，对具体问题进行仔细分析，就能使区域内的规则冲突问题得到有效解决，将区域内的规则顺畅衔接起来。细化到碳市场的法治领域，可通过立法、执法和司法的一体化构建策略，在粤港澳大湾区碳市场法治层面实现一体化融合，为粤港澳大湾区碳市场长远融合发展奠定坚实的法治基础。

（一）粤港澳大湾区碳市场立法一体化构建

44 参见《香港特别行政区基本法》第 17 条、第 158 条；《澳门特别行政区基本法》第 17 条、第 143 条。
45 参见《香港特别行政区基本法》第 21 条、《澳门特别行政区基本法》第 21 条。
46 如全国人大以决定的方式授权全国人大常委会制定《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》，列入《香港特别行政区基本法》附件三。

粤港澳大湾区作为中国经济的重要引擎，其碳市场立法一体化构建对于我国实现“双碳”目标具有重要战略意义。未来粤港澳大湾区碳市场立法一体化过程中，应当通过明确内地、香港特别行政区和澳门特别行政区三方的共同目标，加强立法机构间的协作，稳步扩大碳市场规则、规制、管理、标准等制度型开放，并依托粤港澳大湾区的区域特色，为碳市场有效运作和区域环境目标实现奠定坚实基础。由于粤港澳三地法律制度的差异，存在环境法律制度冲突问题，区域层面的统一立法难度大，可先探索三地的环境协同立法，加强立法沟通协调，建议三地签订《粤港澳法制工作区域合作协议》，通过环境领域的区域协同立法，避免区域相关法律制度的脱节。可先从软法入手，促进区域内应对气候法律制度的衔接，这里的软法包括官方机构制定的政策规划、指导意见、行政协议、相关标准、规则守则等。粤港澳三地协调出台促进碳减排的法律法规，共同协商制定碳排放相关规则，制定碳减排协同发展规划和实施方案，加强粤港澳大湾区节能降碳标准的衔接。在现有的《粤港澳区域大气污染联防联治合作协议书》基础上，共同签订《粤港澳大湾区绿色低碳发展促进协议》，突出和强调“双碳”合作尤其是碳市场合作的相关内容，确定三方的权利与义务的约定。通过区域协同立法，避免区域间碳达峰碳中和政策、标准、监管上的冲突。[47]因此，粤港澳大湾区碳市场立法一体化构建需要采取开展区域碳市场合作立法，这是区域碳市场法治合作的重要制度基础。区域（区际）合作，要求多元主体在经济等多个领域内进行合作，特别是以法律合作为代表的区际合作涉及不同层次、不同性质的法权冲突，因此可以采用以下四种方式在碳市场的立法领域内进行合作：其一，协作立法方式，即由多元主体通力合作进行立法；其二，[48]共同立法方式，即由多元主体共同参与立法；其三，[49]协商（转化）立法方式，即多元主体通过协商的方式进行立法；其四，[50]授权立法方式[51]即以授予权限的方式进行立法。在以上方式中，第一种立法方式尽管对多元主体所应履行的硬性义务做出了明文规定，但由于其

47 参见王玉明：《粤港澳创建国家“碳达峰碳中和”引领示范区的构想》，载《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2022 年第 2 期。

48 协作立法方式是指特定区域内的各方主体签订立法协作协议，并根据协作协议进行立法活动的合作立法方式。

49 共同立法方式，系指某一区域共同体在进行合作立法时，可以设立统一的区域行政立法委员会，并由该委员会行使共同立法权。

50 协商立法方式，是指由合作主体对某一立法事项通过特定的平台进行磋商协调，各自进入立法程序的一种合作立法方式。

51 授权立法方式，是一种对协商立法式进一步完善与强化的方式。

在现实中并未对多元主体的合作基础做出具体规定，也并未对多元主体的合作程序做出具体规定、并未对多元主体的合作权限做出具体规定，最终陷入了双重困境，既陷入了合宪困境、又陷入了合法困境。而共同立法模式尽管能有效节约交流成本，但在采用这种模式的过程中，要求中央打破当前的权力与体制边界创建一个主体，该主体被赋予了相应的立法权。应通过民主选举以产生粤港澳大湾区制度体系下的立法主体。另外，还应对高度自治权对于香港特别行政区、澳门特别行政区的立法权的影响进行全面考虑，由此建立的立法组织需要受到民主监督的约束也在情理之中。同时，由此建立的立法组织也会受到“一国两制”的基本制度的约束。由此可见，前两种立法合作模式并不适用于粤港澳大湾区当前的碳市场合作立法。第三种合作立法方式将立法主体之间的交流作为关注焦点，鲜有包含与权力调整相关的内容，因此往往备受想要寻求区域合作的主体的认可。在区域内，之前的 CEPA 等文件的订立均是粤港澳三地和谐发展的产物。但因法律的变化要求对多元主体的利益问题进行更改和优化，而协商立法不过是多元主体针对合作所达成的合意，并且往往在协商的基础上进行统筹合作的，无法在立法实践中获得有利指导。实质上，协商立法存在规范化效力缺失的问题，这也阻碍了后期的转化立法工作。因此，应基于协商借助于硬性手段从而将粤港澳大湾区的碳市场合作立法工作落到实处，并为转化立法的落地执行起到良好的促进作用。继“一地两检” 的合作安排于 2017 年做出以后，也对我国内陆地区、香港推行这项制度的责任范围做出了明文规定，对两地的合作义务做出了明文规定，为两地顺畅地进行法律衔接起到良好的引导作用。全国人大常委会于 2020 年 5 月在获得授权的基础上负责相关的立法工作，并将该规定纳入《香港基本法》附件三中在香港特别行政区推行，进一步推进了当地的立法工作，使得香港特别行政区挣脱了国家安全维护机制缺位的困境。采用中央授权的方式来监督粤港澳大湾区的立法工作，并在区域内统筹开展立法工作。这一方式不但与宪制框架的基本逻辑相吻合，又能规避共同以及协作立法的缺陷，改善了这种立法方式所特有的专断性缺陷，也能改善协商立法的规制效果，改善了其效力难以确定的缺陷。因此，应将授权的合作立法模式与协商的合作立法模式有机结合起来在粤港澳大湾区进行碳市场合作立法。在将两种合作立法模式有机结合起来的前提下，粤港澳推行首长负责制，可以在全国人大常委会的带动作用下采用决定的方式对区域内的

碳市场合作立法权责问题做出明文规定，并采用决定的方式对域内的碳市场合作法律义务问题做出明文规定，针对碳市场合作立法事项在共同的平台上由地方政府、港澳两地的行政长官进行探讨，并针对共同探讨的绿色金融等事项就粤港澳的立法机关对于本地法律的制定或修改情况进行监督。针对在转化立法阶段潜在的法律冲突，在粤港澳大湾区开展碳市场合作立法工作的过程中也可以灵活运用合宪性审查权等权限或制度以巩固合作立法成果。

（二）粤港澳大湾区碳市场执法一体化构建

区域碳市场执法一体化构建对于确保粤港澳大湾区内碳排放减少目标的实现至关重要。由于粤港澳大湾区涵盖不同的法律体系和行政管辖区，因此建立一个有效的、一体化的执法机制显得尤为重要。长期以来，粤港澳大湾已在特定的区域环境内建立了科学的行政合作机制，但该机制存在较为松散的缺陷，无法使区域内创建优质生活圈的需求得到切实满足。为了改善这一缺陷，这就要求进一步发挥理念的先行作用，进一步强化理念、进一步将粤港澳大湾区作为“双碳”共同体，进一步改善区域碳市场的统筹行政执法机制。具体包含以下方面的内容：其一，改善现行的行政执法合作机制，加大交流力度，通过协商的方式明确多样化的统筹执法方法。通过建立跨区域监管机制、加强信息共享、增强执法能力和有效处理违规行为，粤港澳大湾区可以实现碳市场执法的一体化，不仅有助于区域内碳排放减少目标的实现，也促进了区域内的环境保护和可持续发展。二是在进行环境行政执法的过程中应统筹粤港澳的执法程序。在行政执法程序存在一定差异的情况下，会对区域内碳市场的治理成效带来重要影响。在区域行政执法的推进阶段，进一步实现区域内的融合发展、实现程序化行政执法是建立区域碳市场统筹机制的重中之重。在环境行政执法方面，香港已建立较为标准化的执法程序，尽管为香港按照法律规定行使行政权提供了有力保障，但在某种意义上对其行政效率价值带来了负面影响；在环境行政执法方面，广东省具有较为高效的优势，但过大的裁量权削弱了行政程序的应有价值，在某种意义上对其正义价值带来了负面影响；在环境行政执法方面，澳门将“控权式”行政模式以及“控制式”行政模式的优势有机结合起来，具有“执行式”行政的特点，但迫切需要防范因一些行政法规、政令不具备法理正当性而引发分歧的问题，在某种意义上会对气候正义价值带来负面影响。在碳市场行政执法方面，三地既具备一定独特优势，

又存在一定弊病，仍需优势互补、统筹三地的行政行为。三地应采用统筹的方式明确行政执法程序与手段以促进区域内碳市场行政执法的融合发展，在追求行政效率的同时，也应考虑气候以及程序正义价值。三是在碳市场行政执法方面，粤港澳大湾区应基于“一国两制”的框架建立碳市场行政执法统筹机制，这并非单一的标新立异，而是在存在差异的情况下尝试达成共识。应按照妥协包容等原则进行交流与协商。[52]在碳市场行政执法上合作方面，三地应基于具体的成功合作经验以及教育的总结建立协调机制，进而淡化未来潜在的碳市场行政执法冲突，并为化解该冲突提供有力指导，是基于区域内“双碳”共同体按照妥协包容的原则求同存异，旨在尽可能地为区域内的气候利益提供有力保障。因此，在碳市场行政执法方面，粤港澳大湾区应建立相应的协调机制，并结合区域的发展现状及时对该机制进行实时优化，进而使区域内的持续发展需求得到切实满足。

（三）粤港澳大湾区碳市场司法一体化构建

未来我国有必要对粤港澳大湾区碳市场进行司法一体化构建，通过建立统一的标准尺度、区域司法协同以及适应性和灵活性的碳市场适用规则和裁决机制，粤港澳大湾区可以为碳市场的有效运作提供坚实的司法支持。“执行合同”指标是与法治直接相关的世界银行营商环境十大评价指标之一，另一项指标，即“办理破产”指标也与法治直接相关，另外，金融信贷等指标也是涉及法治环境方面的内容。商事主体可以在现代商业社会借助于案件的审判结果对司法对自身相似行为的评价进行预判。值得一提的是，司法能为市场竞争的公平性、创新性提供有力保障。在某种意义上，一地甚至某个国家对营商环境所做出的评价是由这种保障能力决定的。在约束市场行为等方面，商事裁判发挥了重要作用，法院应对此引以为重，进而使区域内的经济更加具有活力。[53]整体看来，区域内的司法合作应取其广义含义，它覆盖了立法衔接、信息的互通有无等各个方面，而并不局限于司法协助，提升区域内法治的整体竞争力是司法合作和保障的基本宗旨，如此一来，就能为区域经济社会的发展起到良好的促进作用。[54]具体看来，区域内碳市场司法合作由以下内容共同构成：一是以“示范法模式”取代原有的司法协

52 参见李启家：《环境法领域利益冲突的识别与衡平》，载《法学评论》2015 年第 6 期。

53 参见谢雯、丘概欣：《粤港澳大湾区建设中司法合作与司法保障的路径——以涉港澳民商事审判为视角》，载《法律适用》2019 年第 9 期。

54 参见谢雯、丘概欣：《粤港澳大湾区建设中司法合作与司法保障的路径——以涉港澳民商事审判为视角》，载《法律适用》2019 年第 9 期。

同模式，内陆地区可依照示范法内容进行立法转化，可上报中央立法机关，在通过审议以后出台法律并落地执行，两地仿照自身的立法程序上报相关机构审议进行司法转化。进一步说来，香港地区可借助于判例的形式完成法律转化。示范法的模式能为区域内碳市场建立统一的司法协同规则起到良好的促进作用，并能避免制度建设不够系统化的问题。二是扩大司法协同范围起到良好的促进作用。在碳市场司法协同机制的推行阶段，粤港澳大湾区存在一定问题，这些问题会随着"示范法模式"的推行得到有力解决。但在落地执行以前，只能基于现行的"安排模式"进行改善。区际司法协助制度中包含生效判决的互相认可与实施的重要内容，这也为化解当事人的冲突提供了有力保障。[55]三地居民所付出的各种努力都是以维护自身合法权益为目标，任何判决一理无法得到认可，无法被落地执行都将变得毫无价值。因此，区域司法协作是三地碳市场的重点建设方向。三是对于为保护各国利益而设置的公共秩序，应针对其适用问题做出明确规定。港澳两地相继回归祖国，两地与我国内陆地区形成了命运共同体，与我国内陆地区共有经济利益，与祖国共有整体利益。[56]这也意味着，理论上不应将公共秩序设置于我国内陆地区与港澳两地关于粤港澳大湾区碳市场的协议中，但由于在经济等多个方面，我国内地都与港澳两地存在显著的差异，中央政府允许共保留公共秩序以示对港澳高度自治权的尊重，但公共秩序这一概念具有一定的不确定性，应对这一概念做出具体规定。四是建立多样化的平台以实现司法协同。最为理想的营商环境源自法治的有力保障，粤港澳大湾区应对平台建设工作引以为重，并大力开展制度建设工作。[57]三地在中央授予权限的基础上共同开展平台建设工作，建立科学的机制以实现司法信息以及资源的互通有无、进行密切交流，使司法合作中面临的棘手问题得到协调解决。[58]对于区域内的碳市场司法协同问题，可以立足于以下方面进行改善，并加大制度建设力度：第一，学习替代性争议解决机制（ADR）的先进措施，建立相应的平台以实现司法合作。在中央的引导下设立专门机构以负责沟通协调工作，使三地司法机关能够高效办案。第二，充分利用信息网络技术建立数字化平台以解决区域内的碳市场司法协同问题。《粤港澳大

55 参见殷敏、冶利亚：《内地与香港民商事判决认可和执行问题探究》，载《港澳研究》2020 年第 4 期。
56 参见于志宏：《内地与香港特区民商事判决承认与执行问题分析》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2015 年第 11 期。
57 参见《发出南沙倡议 推进法治协同》，载《广州日报》2023 年 8 月 31 日，第 A6 版。
58 参见谢雯、丘概欣：《粤港澳大湾区建设中司法合作与司法保障的路径——以涉港澳民商事审判为视角》，载《法律适用》2019 年第 9 期

湾区发展规划纲要》中做出了一些助力粤港澳大湾区建立一体化数字碳市场司法协同平台的规划，如创建国际科技创新中心等等。广州互联网法院于 2019 年 7 月首度对跨域诉调对接案件进行线上审理。区域内人民法院通过“E 键送达”的推广以高效实现域外送达目标。[59]此类措施均是内地司法机关在发挥当代先进技术的优势上所做出的积极尝试，但仍需不懈努力，加快数字化平台的建设进程，并建立相应的制度。该数字化平台包含司法文书送达等多样化的模块，应结合实际需求为各模块设置多样化的功能，进而通过该平台便捷地办理与碳市场司法协同相关的各种活动。

结语

总体来看，粤港澳大湾区碳市场法治一体化构建是新时代贯彻落实涉外法治战略和“双碳”战略的应有之义，必须协同推进，积极落实。首先，法律旨在维护社会秩序，但法律所具备的安定性易于滋生法律的惰性，使法律存在“抵抗动态”的缺陷。在这种情况下，就应充分利用外界压力进而为法治行动的适时进行起到良好的促进作用。区域内建立的法律秩序导致多元主体难以顺利合作，这也导致粤港澳大湾区在法治建设上变得更加怠惰。即便如此，港澳地区与以广东为代表的我国内陆地区的融合发展依然是大势所趋，应在碳市场法治合作方面进一步开展行动，更好地实现“双碳”目标，这也有助于增进港澳地区与我国内陆地区之间的交流、实现不同地区的一体化发展、改善整体环境、基于“一国两制”的基本宪制实现秩序的进一步改善。粤港澳大湾区亟需进行碳市场的立法合作、亟需进行执法合作、亟需进行司法合作。这也要求对区域内进行司法合作的宪制基础形成准确把握，依托于良性的合作机制为区域内碳市场法治的融合发展、在立法等多个方面进行合作起到良好的促进作用，为世界大同这一伟大目标的实现贡献一己之力、促进国家更好地实现整体发展。

参考文献

1.[德]阿图尔·考夫曼、温弗里德·哈斯默尔：《当代法哲学和法律理论导论》，法律出版社 2013 年版。
2.[美]埃德加·博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政

59 参见《人民法院服务和保障粤港澳大湾区建设情况报告（2019-2022）》，载 https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-363221.html/，2024 年 1 月 20 日访问。

法大学出版社 1999 年版。
3.张叶东：《“双碳”目标背景下碳金融制度建设：现状、问题与建议》，载《南方金融》2021 年第 11 期。
4.张梓太、张叶东：《实现“双碳”目标的立法维度研究》，载《南京工业大学学报（社会科学版）》2022 年第 4 期。
5.宾晖、张叶东：《关于中国碳市场建设和发展的若干思考》，载《环境保护》2022 年第 22 期。
6.樊东星、张叶东：《欧盟碳交易监管体系对我国的启示》，载《福建金融》2023 年第 1 期。
7.王江：《论碳达峰碳中和行动的法制框架》，载《东方法学》2021 年第 5 期。
8.陈梓铭：《碳排放控制制度体系的构建理路》，载《法治论坛》2023 年第 2 期。
9.张紧跟：《论粤港澳大湾区建设中的区域一体化转型》，载《学术研究》2018 年第 7 期。
10.董皞、张强：《推进粤港澳大湾区建设的法律制度供给》，载《法学评论》2021 年第 5 期。
11.金梦：《立法者心智：区域协同立法机制构建的动因》，载《法学》2021 年第 1 期。
12.云静达：《全国统一碳市场的法治化建构：价值平衡与路径借鉴》，载《学术交流》2023 年第 8 期。
13.顾向一、祁毓：《迈向合作治理：我国碳排放权交易治理体系的重构》，载《江苏社会科学》2023 年第 5 期。
14.江国华、谢海生：《粤港澳大湾区法治深度协同的构想与进路》，载《地方立法研究》2022 年第 4 期。
15.李启家：《环境法领域利益冲突的识别与衡平》，载《法学评论》2015 年第 6 期。
16.谢雯、丘概欣：《粤港澳大湾区建设中司法合作与司法保障的路径——以涉港澳民商事审判为视角》，载《法律适用》2019 年第 9 期。
17.于志宏：《内地与香港特区民商事判决承认与执行问题分析》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2015 年第 11 期。

18.Roesler S M, The Nature of the Environmental Right to Know, Ecology Law Quarterly, February, 2012, 989-1048.